

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO JULIO L. RABELLO

VOTO GC-6 01.058/14

PROCESSO: TCE-RJ Nº 212.094-2/13

ORIGEM: Tribunal de Contas

ASSUNTO: Inspeção Ordinária - Prefeitura Municipal de Queimados

Trata o presente processo de Relatório de Auditoria Governamental, instrumentalizada por meio da inspeção ordinária realizada no âmbito da Prefeitura Municipal de Queimados, que teve por objetivo verificar as condições de organização e funcionamento da fiscalização e o controle das obras públicas municipais.

A Inspeção efetuada pelo Corpo Instrutivo apontou, em síntese, os seguintes fatos:

GESTÃO ORGANIZACIONAL

Achado 1:

Gestão Organizacional deficiente para fiscalizar a execução contratual de obras e serviços de engenharia.

GESTÃO DE PROJETOS

Achado 2:

Projetos básicos de obras e serviços de engenharia sem elementos mínimos que viabilizem a fiscalização e o controle de obras.

GESTÃO DA EXECUÇÃO

Achado 3:

Procedimentos inadequados de fiscalização de obras e serviços de engenharia.

CONTROLE INTERNO

Achado 4:

Órgão de Controle Interno não atua sobre a fiscalização de obras e serviços de engenharia.

GESTÃO DA QUALIDADE DE OBRAS

Achado 5:

Controle inadequado da qualidade de obras e serviços de engenharia.

Em Conclusão de fls. 210/211v, o Corpo Instrutivo sugere:

3.1. Proposta: **COMUNICAÇÃO**

Fundamentação: §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96

Responsável: **Atual Prefeito Municipal**

Cargo/função: Prefeito

A. Para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, conforme inciso I do art. 41 da Lei Complementar 63/90, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da Lei Complementar 63/90.

3.1.1. Realizar, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de planejamento, todos os estudos técnicos preliminares necessários a fim de subsidiar o completo desenvolvimento do projeto básico. (Situação 6)

3.1.2. Produzir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de elaboração do Projeto Básico, todos os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, necessários à completa caracterização do objeto. (Situação 7)

3.1.3. Exigir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, nas fases de elaboração do Projeto Básico e Executivo, a emissão de todas as ARTs ou RRTs necessárias à definição dos limites de participação de cada responsável técnico em suas respectivas especialidades. (Situação 8)

3.1.4. Fazer constar as assinaturas dos responsáveis técnicos nos projetos básicos e executivos com o respectivo número de registro no Conselho Profissional. (Situação 9)

3.1.5. Fazer constar, nos projetos básicos, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 10)

3.1.6. Fazer constar, nas alterações ocorridas no projeto básico devido a fatos supervenientes, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 11)

3.1.7. Formalizar tempestivamente os termos de aditamento contratuais referentes a obras e serviços de engenharia. (Situação 12)

3.1.8. Fundamentar tecnicamente, em obras e serviços de engenharia, os motivos que provocaram a necessidade dos termos de aditamento de serviços ou de prorrogação de prazos. (Situação 13)

3.1.9. Realizar registros das alterações que se fizerem necessárias no projeto básico durante a execução da obra ou serviço de engenharia (Revisões de Projeto ou "Como Construído"). (Situação 14)

3.1.10. Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro como instrumentos de controle relativo aos prazos contratuais. (Situação 15)

3.1.11. Manter, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro sempre compatível com a execução da obra. (Situação 16)

3.1.12. Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Diário de Obras como instrumento de controle relativo ao cumprimento das obrigações de execução contratual. (Situação 17)

3.1.13. Exigir, conforme normatização técnica, em obras e serviços de engenharia, a realização de todos os controles tecnológicos necessários para se garantir qualidade do objeto contratado. (Situação 20)

3.1.14. Exigir, por todo o período de garantia contratual, que todas as patologias existentes em obras e serviços de engenharia, sob a responsabilidade da Contratada, sejam imediatamente corrigidas às suas expensas. (Situação 21)

3.1.15. Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo, que deverá ser feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, em obras e serviços de engenharia, assinado pelas partes, após a vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais relativos ao objeto contratado. (Situação 22)

3.1.16. Formalizar o relatório de vistoria comprobatório do saneamento, por parte da contratada, no ato do Recebimento Definitivo, das pendências apontadas no Termo de Recebimento Provisório, em obras e serviços de engenharia. (Situação 23)

3.1.17. Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo relativo a obras e serviços de engenharia, no prazo máximo de 90 dias. (Situação 24)

3.1.18. Realizar, em obras e serviços de engenharia, após o respectivo recebimento definitivo, vistorias periódicas durante o prazo de 5 (cinco) anos de garantia da obra, prevista no Código Civil, visando certificar a qualidade do objeto contratado, acionando imediatamente a Contratada no caso de constatação de falhas, defeitos ou patologias construtivas. (Situação 25)

B. Para que ponha em prática as **RECOMENDAÇÕES** abaixo relacionadas, visando à melhoria dos serviços públicos avaliados.

3.1.19. Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a espaços físicos, postos de trabalho e equipamentos de informática. (Situação 1)

3.1.20. Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a publicações técnicas, softwares e sistemas de custos. (Situação 2)

3.1.21. Providenciar que a Prefeitura possua, em seu quadro permanente de pessoal, servidores efetivos e tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), para fiscalizar as obras e serviços de engenharia. (Situação 3)

3.1.22. Garantir meio de transporte adequado aos fiscais de obras e serviços de engenharia, em apoio a suas atividades. (Situação 4)

3.1.23. Promover a adequação do quadro de servidores da Prefeitura referente ao número de fiscais tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), com vistas a um acompanhamento eficaz de todos os contratos de obras e serviços de engenharia, de forma que o número de obras a serem fiscalizadas, simultaneamente, por fiscal, seja compatível, considerando distância, complexidade e dimensão das obras. (Situação 5)

3.1.24. Manter no quadro permanente de pessoal do Órgão de Controle Interno, profissional efetivo e tecnicamente habilitado no respectivo Conselho Profissional (CREA/CAU), para atuar no controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 18)

3.1.25. Implementar rotinas padronizadas, pelo órgão de Controle Interno, para o controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 19)

3.2. Proposta: **CIÊNCIA**

3.2.1. Ciência ao atual Prefeito do inteiro teor do presente relatório, com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização e controle das obras e serviços de engenharia.

3.3. Proposta: **ARQUIVAMENTO**

3.3.1. Arquivamento do presente processo.

O Ministério Público, representado pelo Procurador Henrique Cunha de Lima (fls. 214), concorda com as medidas propostas acima.

É O RELATÓRIO

O Relatório descreve os aspectos técnicos e os resultados dos trabalhos de campo desenvolvidos por analistas de controle externo que, por meio de incursões "in loco" no município inspecionado, participaram de entrevistas com técnicos e gestores, realizaram visitas a instalações e canteiros de obras, e analisaram contratos de obras e serviços de engenharia, em execução ou concluídos ao longo de 2013.

Conforme apurado em inspeção deste Tribunal, diversas irregularidades foram apontadas pela equipe de inspeção nas condições de organização e funcionamento do sistema de Controle das Obras e serviços municipais de engenharia, em síntese:

Lista 1. Achados da fiscalização

- Gestão Organizacional deficiente para fiscalizar a execução contratual de obras e serviços de engenharia.
- Projetos básicos de obras e serviços de engenharia sem elementos mínimos que viabilizem a fiscalização e o controle de obras.
- Procedimentos inadequados de fiscalização de obras e serviços de engenharia.
- Órgão de Controle Interno não atua sobre a fiscalização de obras e serviços de engenharia.
- Controle inadequado da qualidade de obras e serviços de engenharia.

Lista 2. Benefícios esperados com a fiscalização

2.1. Melhoria na organização administrativa

- Os servidores terão estrutura de trabalho adequada necessária ao exercício de suas atividades, possibilitando uma atuação eficiente.

- Ocorrerá ganho na qualidade de informação devido à transmissão de conhecimento ao longo do tempo.
- Os projetistas e fiscais terão meio de transporte adequado para o acompanhamento da execução de obras e serviços de engenharia.
- O jurisdicionado possuirá em seu quadro técnico número de servidores compatível com sua necessidade, possibilitando para obras e serviços de engenharia: fiscalizações adequadas; medições precisas; controles de qualidade eficazes.

2.2. Melhoria nos controles internos

- Aperfeiçoará a qualidade da auditoria interna devido à existência de profissionais com conhecimento técnico relativo ao objeto auditado.
- Reforçará a visão sistêmica dos controles operacionais promovendo a execuções de ações coordenadas e a otimização do tempo despendido.

2.3. Melhoria na forma de atuação

- Serão elaborados projetos básicos com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, fundamentados em estudos técnicos preliminares consistentes. As obras serão corretamente dimensionadas, com base nas indicações do programa de necessidades, conforme preceitos técnicos.
- Permitirá o controle do custo e prazo da obra com base no planejamento inicial. Com Projetos Básicos de qualidade, haverá menor necessidade de formalização de termos aditivos.
- Execução do contrato durante todo seu período com cobertura legal.
- Os responsáveis técnicos pelos projetos e orçamentos estarão identificados por meio de ARTs ou RRTs facilitando a imputação de responsabilidade, caso necessário.
- Ocorrerá formalização de termos aditivos somente em caso de surgimento de fatos supervenientes e com as respectivas justificativas técnicas devidamente fundamentadas.
- A autoridade competente, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado.
- Os Projetos estarão sempre atualizados facilitando a execução da obra e futuras reformas, ampliações e manutenções.
- Maior controle dos prazos pactuados, possibilitando a responsabilização da empresa contratada quando houver atrasos.
- Haverá informações relevantes registradas de forma consistente no decorrer da execução contratual possibilitando a responsabilização da Contratada, caso necessário.

2.4. Melhoria dos resultados apresentados

- Maior durabilidade do produto, menor custo de manutenção e por consequência diminuição de intervenções que possam prejudicar o atendimento à população.
- Execução do objeto de acordo com as especificações e Normas, evitando retrabalho e atrasos na entrega do produto.
- Recebimento formalizado, com base legal, que garanta a qualidade da obra ou, caso necessário, que permita o acionamento da garantia contratual para eventuais correções.
- Possibilitará a responsabilização da Contratada em caso de necessidade de acionamento para correção de vícios e defeitos identificados no objeto contratado.

Diante de todo o exposto de acordo com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público,

VOTO:

I - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Queimados, para que, nos termos da Lei Complementar nº63/90, cumpra as seguintes **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES**, a serem verificadas na próxima inspeção ordinária no município:

A) DETERMINAÇÕES

1. Realizar, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de planejamento, todos os estudos técnicos preliminares necessários a fim de subsidiar o completo desenvolvimento do projeto básico. (Situação 6)

2. Produzir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de elaboração do Projeto Básico, todos os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, necessários à completa caracterização do objeto. (Situação 7)

3. Exigir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, nas fases de elaboração do Projeto Básico e Executivo, a emissão de todas as ARTs ou RRTs necessárias à definição dos limites de participação de cada responsável técnico em suas respectivas especialidades. (Situação 8)

4. Fazer constar as assinaturas dos responsáveis técnicos nos projetos básicos e executivos com o respectivo número de registro no Conselho Profissional. (Situação 9)

5. Fazer constar, nos projetos básicos, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 10)

6. Fazer constar, nas alterações ocorridas no projeto básico devido a fatos supervenientes, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 11)

7. Formalizar tempestivamente os termos de aditamento contratuais referentes a obras e serviços de engenharia. (Situação 12)

8. Fundamentar tecnicamente, em obras e serviços de engenharia, os motivos que provocaram a necessidade dos termos de aditamento de serviços ou de prorrogação de prazos. (Situação 13)

9. Realizar registros das alterações que se fizerem necessárias no projeto básico durante a execução da obra ou serviço de engenharia (Revisões de Projeto ou “Como Construído”). (Situação 14)

10. Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro como instrumentos de controle relativo aos prazos contratuais. (Situação 15)

11. Manter, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro sempre compatível com a execução da obra. (Situação 16)

12. Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Diário de Obras como instrumento de controle relativo ao cumprimento das obrigações de execução contratual. (Situação 17)

13. Exigir, conforme normatização técnica, em obras e serviços de engenharia, a realização de todos os controles tecnológicos necessários para se garantir qualidade do objeto contratado. (Situação 20)

14. Exigir, por todo o período de garantia contratual, que todas as patologias existentes em obras e serviços de engenharia, sob a responsabilidade da Contratada, sejam imediatamente corrigidas às suas expensas. (Situação 21)

15. Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo, que deverá ser feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, em obras e serviços de engenharia, assinado pelas partes, após a vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais relativos ao objeto contratado. (Situação 22)

16. Formalizar o relatório de vistoria comprobatório do saneamento, por parte da contratada, no ato do Recebimento Definitivo, das pendências apontadas no Termo de Recebimento Provisório, em obras e serviços de engenharia. (Situação 23)

17. Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo relativo a obras e serviços de engenharia, no prazo máximo de 90 dias. (Situação 24)

18. Realizar, em obras e serviços de engenharia, após o respectivo recebimento definitivo, vistorias periódicas durante o prazo de 5 (cinco) anos de garantia da obra, prevista no Código Civil, visando certificar a qualidade do objeto contratado, acionando imediatamente a Contratada no caso de constatação de falhas, defeitos ou patologias construtivas. (Situação 25)

B) RECOMENDAÇÕES

19. Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a espaços físicos, postos de trabalho e equipamentos de informática. (Situação 1)

20. Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a publicações técnicas, softwares e sistemas de custos. (Situação 2)

21. Providenciar que a Prefeitura possua, em seu quadro permanente de pessoal, servidores efetivos e tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), para fiscalizar as obras e serviços de engenharia. (Situação 3)

22. Garantir meio de transporte adequado aos fiscais de obras e serviços de engenharia, em apoio a suas atividades. (Situação 4)

23. Promover a adequação do quadro de servidores da Prefeitura referente ao número de fiscais tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), com vistas a um acompanhamento eficaz de todos os contratos de obras e serviços de engenharia, de forma que o número de obras a serem fiscalizadas, simultaneamente, por fiscal, seja compatível, considerando distância, complexidade e dimensão das obras. (Situação 5)

24. Manter no quadro permanente de pessoal do Órgão de Controle Interno, profissional efetivo e tecnicamente habilitado no respectivo Conselho Profissional (CREA/CAU), para atuar no controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 18)

25. Implementar rotinas padronizadas, pelo órgão de Controle Interno, para o controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 19)

II – Por DETERMINAÇÃO à Inspeção competente para que, na próxima Inspeção Ordinária a ser realizada no município, verifique *in loco* o atendimento das Determinações efetuadas;

III – Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

GC-6

**JULIO L. RABELLO
RELATOR**

ALT